Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2171 BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij zeven fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: voorstel tot wijziging richtlijn audiovisuele mediadiensten (Kamerstuk 22 112, nr. 2170)
Fiche 2: Mededeling regelmatige evaluatie uitvoering EU milieubeleid
Fiche 3: Een Europese agenda voor de deeleconomie (Kamerstuk 22 112, nr. 2172)
Fiche 4: Mededeling Normalisatiepakket «Europese normen voor de 21e eeuw» (Kamerstuk 22 112, nr. 2173)
Fiche 5: Nieuwe vaardighedenagenda voor Europa (Kamerstuk 22 112, nr. 2174)
Fiche 6: Gezamenlijke mededeling EU-Birma/Myanmar (Kamerstuk 22 112, nr. 2175)
Fiche 7: Verordening grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten (Kamerstuk 22 112, nr. 2176)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

kst-22112-2171
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

Fiche: Mededeling regelmatige evaluatie uitvoering EU milieubeleid

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, Het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: *Voordeel halen uit het milieubeleid van de EU door een regelmatige evaluatie van de tenuitvoerlegging van het milieubeleid*.
b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
27 mei 2016
c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2016) 316
d) *EUR-Lex*
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2016%3A316%3AFIN
e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
Niet opgesteld
f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad
g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

2. Essentie voorstel

In deze mededeling beschrijft de Europese Commissie dat lidstaten de Europese milieuregelgeving onvoldoende implementeren en naleven. Het grote aantal ingebrekestellingen, klachten en petities weerspiegelen dit op een ongewenste manier. Daarnaast wordt gesignaleerd dat tussen de lidstaten en sectoren onderling aanzienlijke verschillen bestaan in de mate waarin Europese milieuregelgeving adequaat is geïmplementeerd.
Dat veel lidstaten tekort schieten wat betreft implementatie is geen nieuw gegeven. In eerdere mededelingen uit 2008 en 2012 werd al aangegeven dat lidstaten slordig omgaan met het halen van deadlines, te weinig capaciteit beschikbaar stellen voor een adequate uitvoering, dat er een tekort is aan kennis en verantwoordelijkheidsgevoel en dat er onvoldoende inzet is voor toezicht en handhaving. De noodzaak voor betere implementatie van EU milieuregelgeving is ook beschreven in het 7e Milieuactieprogramma dat de Raad en het Europees Parlement volgens de gewone wetgevingsprocedure in 2013 hebben vastgesteld.

Het implementatietekort heeft gevolgen voor gezondheid, de economie, sociale omstandigheden en daaraan gerelateerde kosten. Zo worden extra kosten voor gezondheid en natuurverlies, door de uitstoot van luchtverontreiniging van de Europese industrie als geheel, geschat op een jaarlijks bedrag van 100 miljard euro. De economische kosten die rechtstreeks gevolg zijn van het niet of slecht implementeren van het milieuacquis, werd voor 2011 geraamd op 50 miljard euro. Indien alle Europese regelgeving met betrekking tot afval volledig zou worden uitgevoerd, zou dit 400.000 extra banen opleveren met een omzet van 42 miljard euro voor de recyclingsector. Het volledig uitvoeren van het EU waterkwaliteitsbeleid levert jaarlijks een gecombineerd voordeel op van 2,8 miljard euro. Daarnaast stelt de Commissie dat het onvolledig uitvoeren van het milieuacquis leidt tot een ongelijk speelveld voor het bedrijfsleven, die het goed functioneren van de interne markt in ernstige mate bemoeilijkt.

Volgens de Commissie is het implementatietekort dusdanig ernstig dat bij voortduring hiervan de EU niet zal voldoen aan de milieudoelen die zij zichzelf heeft gesteld. Dit zou bij burgers afbreuk doen aan de geloofwaar-

digheid van zowel nationale autoriteiten als de EU. Om dit te verhelpen stelt de Commissie met dit voorstel een nieuw mechanisme voor – de *Environmental Implementation Review* (hierna EIR). In aanvulling op de gangbare middelen die de Europese Commissie al ten dienste staan, zoals de procedure die kan leiden tot ingebrekestelling, dient dit instrument er toe het implementatietekort op gebied van milieuregelgeving op termijn weg te werken. Daarbij zou het instrument ook belemmeringen en inconsistenties in de Europese regelgeving moeten signaleren om deze vervolgens op politiek niveau te kunnen agenderen.
De voorgestelde EIR richt zich op het milieu en klimaatbeleid en niet de implementatie van energiebeleid. Het instrument zou een tweejarige cyclus volgen met de volgende stappen en onderdelen:

- De Commissie stelt landenspecifieke rapporten op, gericht op die onderdelen binnen het milieuacquis die voor de betreffende lidstaat essentieel zijn. Het eerste deel van het rapport gaat in op specifieke thema's zoals circulaire economie, gebruik van natuurlijke hulpbronnen en afvalbeheer, en biodiversiteit. Het tweede deel gaat in op hoe de implementatie binnen een lidstaat organisatorisch geregeld is, waaronder de kwaliteit ervan, het functioneren van nalevingsmechanismen, en toegang tot de rechter. Vanaf de tweede cyclus zal de Commissie ook ingaan op de voortgang die is bereikt ten opzichte van de rapportage in de vorige cyclus.
- De rapporten zullen niet alleen de tekortkomingen beschrijven, maar even zo goed waar dit aan de orde is, de succesverhalen inzake de implementatie van het Europese Milieubeleid. De Commissie wil het concept-rapport met de lidstaat bespreken (*country dialogues*), niet alleen om het inhoudelijk te toetsen maar ook om te bezien welke acties in aanmerking komen om de naleving in bepaalde sectoren te verbeteren. Hierna stelt de Commissie de rapporten definitief vast en worden ze openbaar.
- Uit de 28 landenspecifieke rapporten zullen onderwerpen naar voren komen waarvoor geldt dat een gemeenschappelijke oorzaak ten grondslag ligt aan een lage implementatiegraad. De Commissie zal deze beschrijven in een syntheserapport dat gelijktijdig met de landenspecifieke rapporten wordt uitgebracht. Voor zover dit voor de verdere bespreking dienstig is, volgen er daarna ook nog specifieke *issue papers*.
- De issue papers worden voor verdere dialoog ook aangeboden aan de Raad, het Europees Parlement en aan het Comité voor de Regio's. De uitkomsten hiervan vinden hun weg in de volgende cyclus van de EIR.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In algemene zin deelt Nederland de visie van de Europese Commissie dat juiste uitvoering en handhaving in de hele EU een belangrijke sleutel vormen om een goede milieukwaliteit in Nederland en in de EU te bereiken. Hiervoor is het essentieel dat lidstaten hun verplichtingen nakomen. De luchtkwaliteit in Nederland wordt bijvoorbeeld voor een aanzienlijk deel bepaald door de toevoer van verontreinigde lucht uit andere landen. Voor het bedrijfsleven is *het level playing field* van belang.

Er bestaan al geruime tijd verschillende Europese netwerken en initiatieven die tot doel hebben de uitvoering en handhaving van de Europese milieuregels te verbeteren. Nederland is bijvoorbeeld één van de oorspronkelijke initiatiefnemers van het IMPEL-netwerk (Network for the Implementation and Enforcement of EU Environmental Law). Het netwerk voert projecten uit door en voor uitvoerende en handhavende milieu-instanties in de lidstaten gericht op het versterken van de kwaliteit en de

onderlinge samenwerking. IMPEL heeft in het verleden ook aandacht besteed aan de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de Europese milieuregels, maar de focus van het netwerk ligt toch vooral op professionalisering van de handhaving, ook omdat de meeste lidstaten in IMPEL niet betrokken zijn op het niveau van de milieuministeries.

Nederland heeft positieve ervaringen met de reviews die de OESO uitvoert. De laatste review[1], over het Nederlandse milieubeleid 2003–2014, benoemt verschillende sterke kanten en doet waar nodig aanbevelingen ter verbetering. Het kabinet beschouwt dit rapport als een waardevolle en zorgvuldige analyse waarvan de uitkomsten behulpzaam zullen zijn bij het verder ontwikkelen van het Nederlandse milieubeleid in de komende periode. Zo zal ook invulling worden gegeven aan de aanbeveling van de OESO om te werken aan een langetermijnvisie voor het milieubeleid.

Nederland vindt dat voor het verbeteren van de implementatie van milieuwetgeving, de Europese regels zelf consistenter en beter uitvoerbaar moeten zijn. Daarom heeft Nederland het initiatief *Make it Work* gestart. *Make it Work* gaat over meer simpele, integrale en efficiënte EU regels die het halen van de milieudoelen vergemakkelijken zonder dat het beschermingsniveau wordt aangetast. Inmiddels participeren 15 lidstaten, sympathiseren 25 lidstaten en doet ook de Europese Commissie actief mee.
Make it Work heeft inmiddels een set van concrete richtsnoeren en modelformuleringen gemaakt voor het opstellen van bepalingen over toezicht en handhaving in Europese milieurichtlijnen, overigens in nauwe samenwerking met de Commissie en IMPEL. Op dit moment werkt *Make it Work* samen met de Europese Commissie aan het slimmer maken van de rapportage- en monitoringsverplichtingen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland steunt het initiatief en zal er constructief aan mee werken. Het voorgestelde EIR heeft de potentie om de tenuitvoerlegging en handhaving van de EU milieuwetgeving in de lidstaten te verbeteren. Het vooruitzicht dat de Milieuraad de zogenoemde issue papers zal kunnen bespreken, is wat Nederland betreft het onderdeel dat de meeste meerwaarde heeft. Voor het overige zal Nederland de volgende punten onder de aandacht van de Commissie brengen:

- Het EIR-proces moet waar mogelijk en zinvol aansluiten aangesloten op reeds bestaande evaluatiemechanismen waarin de voortgang van de implementatie van Europese regelgeving eveneens aan de orde is (bijvoorbeeld OESO, Make it Work, het IMPEL-netwerk, REFIT e.d.).
- Voor wat betreft de scope van de EIR weet Nederland niet zeker of deze ook betrekking moet hebben klimaatbeleid, omdat er binnen de Energie Unie een apart governance systeem gaat functioneren. Nederland zal de Commissie hierop bevragen en aangeven dat dubbel werk ongewenst is.
- De Commissie stelt voor om de concept-landenspecifieke rapporten te bespreken met de lidstaat, maar wellicht is het nog effectiever om als eerste stap in het proces al een dialoog te hebben tussen Commissie en lidstaat.
- De landenspecifieke rapporten moeten toegevoegde waarde hebben en uit meer bestaan dan de gegevens die de landen zelf ook al kennen/hebben aangereikt. De bevindingen moeten zijn gebaseerd op een gedegen en betrouwbare analyse waarover open en eerlijk kan worden gecommuniceerd (tweerichtingsverkeer). Dit is ook belangrijk voor de fase waarin het rapport binnen de lidstaten wordt besproken

[1] *OECD Environmental Performance Reviews: The Netherlands 2015.*

met democratische organen, andere overheden en maatschappelijke organisaties.
- De issue papers moeten zich in samenspraak met de lidstaten richten op de onderwerpen die er het meest toe doen.
- De EIR mag niet verworden tot een voorfase van de ingebrekestellingsprocedure, omdat dit de werking van de EIR zal gaan belemmeren.
- De EIR-systematiek zou na twee rondes (dus na vier jaar) geëvalueerd moeten worden.

Lidstaten moeten voorts wel de ruimte blijven houden om zelf op de meest effectieve manier toezicht te houden. Daarnaast vindt Nederland dat ook het ingezette EU instrumentarium, de coherentie en consistentie van de EU regelgeving en de administratieve lasten in ogenschouw moeten worden genomen als blijkt dat doelen niet worden gehaald, omdat deze mede bepalend zijn voor de vraag op welke manier uitvoering, toezicht en handhaving verder verbeterd kunnen worden.

De Nederlandse inzet is om *Make it Work* een vaste structuur te geven en in te bedden in het werk van de Commissie; evenwel met behoud van de voordelen van de *Make it Work* benadering. Dit houdt in dat lidstaten proactief onderwerpen agenderen en concrete aanbevelingen opstellen om regels eenvoudiger te maken en te stroomlijnen, mede op basis van ervaringen van de uitvoerders en handhavers in het veld. Dit leidt tot meer tweerichtingsverkeer en een meer gelijkwaardige samenwerking tussen Commissie en lidstaten.

De voorgestelde EIR ziet Nederland als aanvullend op de OESO-reviews. De OESO-reviews kennen een langere cyclus dan 2 jaar en bevatten een meer diepgravende analyse dan de EIR. Het voordeel van de OESO-review is dat uitkomsten daarvan veel betekenis hebben voor Nederland. Het EIR heeft als belangrijk voordeel dat de bevindingen voor alle 28 lidstaten gezamenlijk, ook iets zeggen over mogelijke (gemeenschappelijke) oorzaken die zich op EU niveau manifesteren. Zo vullen beide reviews elkaar goed aan.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het krachtenveld zal naar verwachting verdeeld zijn. Enerzijds zijn er lidstaten die net als Nederland de implementatie bovengemiddeld op orde hebben en van mening zijn dat lidstaten waarvoor dit niet geldt, zich meer moeten inspannen vanwege de milieuwinst die hiermee wordt bereikt en ook vanwege het *level playjng field* en/of het goed functioneren van de interne markt. Aan de andere kant zijn er lidstaten bij wie voor ogen staat dat de uitkomst van de EIR voor hun land kan betekenen dat er een extra inspanning zal moeten worden geleverd waarvoor capaciteit en financiële middelen ter beschikking zullen moeten worden gesteld. Een derde groep landen zal vrezen voor extra bureaucratie, administratieve lasten en bemoeienis van de Commissie met interne aangelegenheden.

De verwachting is dat het Europees Parlement het voorstel positief zal ontvangen en tegelijkertijd om meer betrokkenheid zal vragen.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

Milieu is een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en haar lidstaten (artikel 4 lid 2 sub e VWEU). Op grond van artikel 17 VEU is het de taak van de Commissie om toe te zien op de toepassing van de EU regelgeving. Nederland kan zich in deze rechtsgrondslagen vinden. De eventuele voorstellen die voortvloeien uit de mededeling zullen afzonderlijk beoordeeld worden op bevoegdheid.

b) Subsidiariteit

Het EIR-mechanisme zoals de Commissie dit voorstelt, kan in principe functioneren zonder dat het subsidiariteitsbeginsel geweld wordt aangedaan. De lidstaten zijn en blijven zelf verantwoordelijk voor een adequate en tijdige implementatie van Europese milieuwetgeving en Europees milieubeleid. Het voorstel doet anderzijds ook geen afbreuk aan de bevoegdheid van de Commissie om een inbreukprocedure te starten. De Nederlandse grondhouding ten aanzien van subsidiariteit is positief.

c) Proportionaliteit

Nederland heeft een positieve grondhouding ten opzichte van de proportionaliteit. Het EIR-mechanisme zoals de Commissie dit voorstelt, staat in goede verhouding met het doel dat de Commissie er mee wil bereiken. Dit is met name het geval omdat het mechanisme zich in principe kan richten op een pallet van oorzaken (landenspecifiek, gemeenschappelijk in de lidstaten, of op EU-niveau) die aan achterblijvende implementatie ten grondslag liggen.

d) Financiële gevolgen

Nederland is van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de EU-jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Nederlandse begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

De Commissie baseert zijn landenspecifieke rapport op gegevens die de lidstaten al gerapporteerd hebben. De EIR creëert in dit opzicht op zich geen extra administratieve last. De EIR heeft daarentegen de potentie om de administratieve lasten te verlagen, als bijvoorbeeld blijkt dat sommige lasten als gevolg van tijdrovende, inefficiënte of dubbele procedures vanuit EU-regelgeving weggewerkt kunnen worden. Aan de andere kant kan de wens ontstaan dat landen toch meer gegevens moeten aanleveren dan waarover de Commissie al beschikt. Nederland zal hier terughoudend op reageren.